Projet de loi

modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et l'action humanitaire

Avis du Conseil d'État

(13 décembre 2016)

Par dépêche du 12 octobre 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un texte coordonné.

Considérations générales

D'après les auteurs, le projet de loi sous examen a pour objet de créer les bases légales nécessaires à la mise en œuvre des mesures 29 et 30 du paquet d'avenir (« *Zukunftspak* »). Il avait été estimé en 2014 que la mesure 29 : Réduction des taux de cofinancement des projets ONG puisse engendrer un effet d'économie de 1,66 million d'euros en 2016 et de 1,776 million d'euros en 2017. Pour la mesure 30 : Diminution du taux de cofinancement des accords-cadres ONG, les estimations d'économie étaient respectivement de 0,673 million d'euros pour l'année 2016 et de 0,781 million d'euros pour l'année 2017¹.

Or, la fiche financière du projet indique que lesdites mesures ne vont pas avoir « d'incidence sur le budget de l'État du fait qu'elles ne visent qu'une réallocation du budget alloué aux ONG agréées dans l'enveloppe du Fonds de la Coopération au Développement ». Ainsi, le projet de loi sous avis relève uniquement le seuil d'intervention du Gouvernement dans les projets ou programmes cofinancés des ONG agréées de 300 pour cent à 400 pour cent et introduit la possibilité de définir, par règlement grand-ducal, plusieurs seuils d'intervention pour l'accord-cadre. À la lecture du projet de règlement grand-ducal dont le Conseil d'État a également été saisi (N° CE : 51.953), le Conseil d'État note que l'introduction de différents seuils de cofinancement pour un même type de contrat permet au Gouvernement d'accorder un seuil de cofinancement plus important aux projets et programmes mis en œuvre dans les « pays les moins avancés »² (PMA) et les pays partenaires de la coopération au développement luxembourgeoise.

¹ Voir à cet effet : <http://www.budget.public.lu/lu/budget2015/zukunftspak/index.html> (consulté le 24 octobre 2016)

² La liste des « pays les moins avancés » est établie par les Nations Unies sur base de trois critères : revenu par habitant, état de santé et scolarisation de la population, vulnérabilité économique.

Le Conseil d'État note, en outre, que les subsides versés aux ONG agréées, tant à travers un cofinancement qu'à travers un accord-cadre, représentent des charges dépassant l'annualité budgétaire et constituent dès lors une matière réservée à la loi de par l'article 99 de la Constitution. Le Conseil d'État se doit par conséquent d'analyser le renvoi à un règlement grand-ducal pour la détermination des critères selon lesquels sont fixés plusieurs seuils d'intervention pour l'allocation de subventions aux accords-cadres au regard de l'article 32(3) de la Constitution tel qu'il est issu de la loi du 18 octobre 2016 portant révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution³.

Ainsi, le Conseil d'État doute qu'au regard de la teneur de l'article 32(3) de la Constitution, l'article 12 de la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et l'action humanitaire, qui fournit la base légale au projet de règlement grand-ducal (N° CE : 51.953), corresponde à la volonté du constituant selon laquelle « les principes et les points essentiels » restent du domaine de la loi formelle⁴. Le Conseil d'État insiste dès lors à ce que les auteurs saisissent l'occasion de la révision de la loi précitée du 6 janvier 1996 afin de mettre en conformité avec l'article 32 (3) de la Constitution, l'ensemble des dispositions qui prévoient des compétences réglementaires. Ceci s'impose d'autant plus au regard de la modification que les auteurs comptent apporter à l'article 18 de la loi précitée du 6 janvier 1996 et qui risque de mettre davantage en évidence le traitement incohérent des conditions et modalités auxquelles sont soumis les règlements d'exécution dans une même loi.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation

³ Loi du 18 octobre 2016 portant révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution (doc. parl. n° 6894)

⁴ Doc. parl. n° 6894⁴ (page 6)

Point V : Travaux en commission

« La commission estime que sa proposition de texte, prévoyant que la loi ne doit plus obligatoirement fixer les conditions et les modalités auxquelles sont soumis les règlements et arrêtés d'exécution dans les matières réservées à la loi constitue un changement majeur par rapport au texte en vigueur. Il suffira qu'elle indique l'objectif assigné aux mesures d'exécution. Le pouvoir législatif peut, mais ne doit pas assortir les mesures d'exécution prises par le Grand-Duc de conditions dans le texte même de la loi.

Ainsi, se trouvent sauvegardées les compétences de la Chambre des Députés par rapport au pouvoir exécutif. De simples lois cadre fixant quelques grands principes et abandonnant l'essentiel des règles de fond et de forme aux règlements d'exécution élaborés par le Gouvernement ne satisfont pas aux exigences fixées par la Constitution.

Par contre, il est admis et même souhaité que si les points essentiels et les principes sont du domaine de la loi, les mesures d'exécution, c'est-à-dire des éléments plus techniques et de détails, soient du domaine du pouvoir réglementaire.

Le régime préconisé essaie de concilier la nécessité de débattre publiquement des éléments essentiels avec la volonté de régler de façon efficace et flexible les mesures d'exécution. »

Point VI : Commentaire de l'article unique

« [...] la commission décide de maintenir le texte de la proposition de révision, qui n'a d'ailleurs pas été fondamentalement critiqué par le Conseil d'Etat, dans sa teneur initiale. La formulation retenue permet d'éviter de vider la réserve de la loi de toute signification, tout en assurant au pouvoir exécutif la faculté de régler les détails d'une matière réservée, les principes et les points essentiels restant du domaine de la loi. Il suffira que le législateur fixe l'objectif assigné au pouvoir réglementaire, sans prévoir nécessairement des conditions générales ou particulières dans la loi. Le texte proposé par la commission devrait dès lors permettre à renouer avec l'interprétation jurisprudentielle précitée de 2007. »

Article 2

D'après l'article 32(3) de la Constitution, dans sa teneur issue de la loi de révision constitutionnelle du 18 octobre 2016, « [d] ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ». Le Conseil d'État renvoie à cet égard à ses considérations générales.

La volonté du constituant, telle qu'elle ressort du rapport de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle du 29 juin 2016, a été de sauvegarder « les compétences de la Chambre des Députés par rapport au pouvoir exécutif » et d'exclure l'adoption de « simples lois cadre fixant quelques grands principes et abandonnant l'essentiel des règles de fond et de forme aux règlements d'exécution élaborés par le Gouvernement ». Par contre, dès lors que, même dans une matière réservée à la loi, « les principes et les points essentiels rest[e]nt du domaine de la loi », « les mesures d'exécution, c'est-à-dire des éléments plus techniques et de détails » peuvent être « du domaine du pouvoir réglementaire »⁵. À cet effet, l'article 32(3) de la Constitution exige le renvoi au règlement par « une disposition légale particulière ». Il requiert encore que cette disposition « fixe l'objectif des mesures » qu'il qualifie « d'exécution ».

Si le Conseil d'État applique ces critères, il relève que le texte sous examen constitue une disposition légale particulière qui renvoie à un règlement grand-ducal. Reste la question de savoir s'il s'agit d'une mesure d'exécution de la loi qui contient les principes et les points essentiels. Or, le texte du projet de loi ne définit pas les critères qui constituent néanmoins un point essentiel de la mesure instaurée. Le Conseil d'État exige dès lors, sous peine d'opposition formelle, d'intégrer ces critères dans la loi qui, au regard du projet de règlement grand-ducal précité, semblent être en relation avec le cadre géographique et sectoriel des actions subsidiées.

À titre subsidiaire, le Conseil d'État voudrait attirer l'attention des auteurs sur l'alinéa qu'il est proposé d'insérer à l'article 18 de la loi à modifier. En effet, le libellé proposé risque de prêter à confusion étant donné qu'un accord-cadre est un outil qui permet au Gouvernement de cofinancer, à travers une seule convention, plusieurs projets ou programmes menés par une ONG dans une perspective pluriannuelle et sur base d'une stratégie « claire et cohérente »⁶. Si le projet sous avis vise à introduire plusieurs seuils d'intervention, le texte proposé ne permet cependant pas de savoir s'il s'agit de plusieurs seuils d'intervention au sein d'un même accord-cadre selon les critères à déterminer par règlement grand-ducal ou s'il s'agit à chaque fois d'un seul seuil d'intervention unique pour un même accord-cadre. Étant donné que l'accord-cadre permet de combiner des interventions tant dans des pays qualifiés de « pays les moins avancés » (PMA) que dans d'autres pays pour autant que la stratégie d'intervention de l'ONG soit « claire et cohérente », la première interprétation est la plus probable.

⁵ Voir la note en bas de page numéro : 4

⁶ Voir article 4 du projet de règlement déterminant les modalités du cofinancement et de l'accord-cadre, prévus au titre III de la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement et l'action humanitaire, Dossier N° CE : 51.953

Le Conseil d'État suggère dès lors de revoir le libellé proposé et de l'harmoniser avec celui de l'article 11 de la loi à modifier.

Observations d'ordre légistique

Préambule

Il convient d'écrire « Chambre des députés ».

Article 2

D'après les règles de la légistique formelle, l'utilisation de l'adverbe « précédent », pour désigner par exemple un alinéa plus haut dans le cadre d'un renvoi, est à omettre. En effet, l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure pourrait avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

En outre, le Conseil d'État note que dans la version du texte coordonné, une erreur s'est glissée dans le troisième alinéa de l'article 18 de la loi à modifier. Il s'agit dès lors d'écrire correctement :

« ... prévu à l'alinéa 2, plusieurs seuils d'intervention... »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 13 décembre 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes